

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 26519
1 juni
2016

Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht (tijdelijke bevoegdhedenoverdracht voor het volledig functioneren van regionale uitvoeringsdiensten)

Nader Rapport

30 maart 2016
IenM/BSK-2016/68266
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 april 2013, nr. 13.000761, machtigde Hare Majesteit Koningin Beatrix, de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 mei 2013, nr. W14.13.0095/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State merk ik het volgende op.

Het ontwerpbesluit was bedoeld om – vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet van 9 december 2015, tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521) – het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) landsdekkend te maken door gemeenten te bewegen zich te houden aan de gemaakte afspraken rond de vorming van omgevingsdiensten. Deze wet, die een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten waarborgt, zal op korte termijn in werking treden. Het verder in procedure brengen van dit ontwerpbesluit kan derhalve achterwege blijven.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het ontwerpbesluit en de daarbij behorende toelichting, zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma.



Advies Raad van State

No. W14.13.0095/IV
's-Gravenhage, 31 mei 2013

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2013, no. 13.000761, heeft Hare Majesteit Koningin Beatrix, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht (tijdelijke bevoegdhedenoverdracht voor het volledig functioneren van regionale uitvoeringsdiensten), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit heeft tot doel de vorming van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) voor de handhaving van milieuvoorschriften te ondersteunen. De vorming van RUD's is vertraagd, omdat niet alle gemeenten daaraan mee willen werken of van mening verschillen over de vormgeving of de over te dragen taken. Het ontwerpbesluit houdt in dat enkele van deze taken, voor de gemeenten die niet meewerken, worden overgedragen aan gedeputeerde staten, zodat die de taken weer kunnen overdragen aan de RUD.
De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

1. Alternatieven

In juli 2009 heeft het Rijk een convenant (de 'Packagedeai') gesloten met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op basis van het rapport van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelge-ving (de commissie-Mans). Daarin werd overeenstemming bereikt over de totstandkoming van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Vooropgesteld werd dat de RUD's in beginsel van onderop zouden worden gevormd. De diensten zouden uiterlijk 1 januari 2012 operationeel zijn.[1]
In januari 2012 berichtte de regering de Tweede Kamer dat een beperkt aantal gemeenten nog niet wilde meewerken aan de RUD-vorming of het niet eens was met de inrichting daarvan. De regering gaf aan dat het bottom up proces en het regionaal maatwerk zo langzamerhand moesten worden beëindigd en dat een ont-werp-algemene maatregel van bestuur (het voorliggende ontwerpbesluit) in procedure was gebracht die voorzag in het tijdelijk verschuiven van de belangrijkste gemeentelijke bevoegdheden die behoren bij het basistakenpakket, naar de provincie.[2]
Het ontwerpbesluit zal alleen gelden voor de in het ontwerpbesluit met name genoemde gemeenten die onvoldoende meewerken aan de RUD-vorming; bij de laatste stand betreft het elf gemeenten.[3] De minister kan de overdracht van bevoegdheden bovendien voor bepaalde gemeenten opschorten.[4]
Volgens de toelichting zou een alternatief voor deze selectieve overdracht van bevoegdheden kunnen bestaan uit een generieke verplichting voor alle gemeenten om zich aan te sluiten bij een RUD. Daarvoor is niet gekozen omdat daarmee miskend zou worden dat het bottom-up proces tot dusver overwegend een goed resultaat heeft gehad. Een generieke verplichting zou dus als disproportioneel kunnen worden aangemerkt en bovendien de ontwikkelingen in de meeste gebieden, die in lijn zijn met de gemaakte afspraken, doorkruisen.[5]

De Afdeling is met de regering van oordeel dat onder de hiervoor weergegeven omstandigheden ingegrepen moet kunnen worden om de nu nog maar elf gemeenten die niet meewerken tot medewerking te bewegen. Daarmee is de noodzaak van een interventie voldoende onderbouwd.
In de toelichting wordt echter onvoldoende aandacht besteed aan alternatieve instrumenten.
De vorming van RUD's had bij wet opgelegd kunnen worden, zoals bij voorbeeld is gebeurd met de veiligheidsregio's. Dan zou echter de autonomie van de gemeenten – ook de grote meerderheid van gemeenten die hebben meegewerkt aan de vorming van RUD's – in vergaande mate worden beperkt. Voorts had gebruik gemaakt kunnen worden van de bevoegdheden ter zake in de Wet gemeenschappelijke regelingen.[6] Die wet schrijft voor dat het Rijk gedeputeerde staten kan uitnodigen om aan gemeenten een gemeenschappelijke regeling op te leggen.[7] Deze bevoegdheid is echter een zwaar

1 Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.
2 Kamerstukken II 201 1/12, 31 953, nr. 51.
3 Voorgestelde bijlage IIA bij het Besluit omgevingsrecht.
4 Voorgesteld artikel 3.3b, vierde en vijfde lid, van het Besluit omgevingsrecht.
5 Toelichting, § 3 (Juridische interventie vorming RUD's), slotalinea.
6 Gezamenlijke zienswijze van de gemeenten Ten Boer en Grootegast van 18 oktober 2012, blz. 3.
7 Artikel 102 in verbinding met de artikelen 99 en 100 en van de Wet gemeenschappelijke regelingen.



middel, omdat het de gemeenten alle ruimte ontneemt om te bepalen welke vorm de gemeenschappelijke regeling zal aannemen.
In de consultatie werd verwezen naar de bevoegdheid van de minister om in het kader van de Wabo een gemeenschappelijke regeling op te leggen indien bij bepaalde gemeenten een doelmatige handhaving onvoldoende gewaarborgd is.[8] Deze bevoegdheid van de minister is echter met de Wet revitalisering generiek toezicht met ingang van 1 oktober 2012 vervallen.
In het ontwerpbesluit worden enkele van de bevoegdheden die volgens de Packagedeai moeten worden overgedragen aan de RUD's, bij gemeenten die niet meewerken aan de RUD-vorming weggehaald en toegekend aan gedeputeerde staten. De bedoeling is dat gedeputeerde staten de overdracht van deze bevoegdheden aan de RUD's zelf ter hand zullen nemen. Dit instrument is gematigd en terughoudend; het is lichter dan het bij wet opleggen van RUD's of het opleggen van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr. Het komt erop neer dat alleen bevoegdheden worden weggehaald bij gemeenten die onvoldoende meewerken aan de vorming van RUD's; zodra zij alsnog meewerken kan de minister de overdracht van bevoegdheden opschorten. Het ontwerpbesluit schrijft geen bepaalde vorm voor de RUD's voor, maar laat dit over aan het overleg tussen provincies en gemeenten. Met dat al wordt de inperking van de autonomie van gemeenten zo beperkt mogelijk gehouden. In de toelichting zou meer aandacht besteed moeten worden aan alternatieven waar niet voor gekozen is, teneinde te onderstrepen dat de voorgestelde regeling het minst beperkend is voor de autonomie van gemeenten.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[8] Advies van de VNG van 25 januari 2012, kenmerk FL0/U201 200040, bi]lage, blz. 4.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit van …….. tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht (tijdelijke bevoegdhedenoverdracht voor het volledig functioneren van regionale uitvoeringsdiensten)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 4 april 2013, nr. IenM/BSK-2013/20084, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 8.40, 8.41 en 21.8 van de Wet milieubeheer en de artikelen 2.4, tweede lid, 2.27, eerste lid, 5.2, vierde lid, en 7.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 1.2a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.2b

1. In afwijking van artikel 1.2 zijn als het bevoegd gezag aan te merken gedeputeerde staten van de provincie waarin een inrichting geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen, voor zover het een inrichting type B of een inrichting type C betreft die geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen in een gemeente die is aangewezen in bijlage IIA van het Besluit omgevingsrecht en waarvoor geen besluit geldt als bedoeld in artikel 3.3b, derde lid, van genoemd besluit. De eerste volzin geldt niet voor inrichtingen als bedoeld in bijlage I, onderdeel C, categorie 29, van het Besluit omgevingsrecht.
2. Burgemeester en wethouders van een gemeente als bedoeld in het eerste lid dragen er zorg voor dat gedeputeerde staten onmiddellijk beschikken over:
   a. de bij die gemeente aanwezige schriftelijke en elektronische dossiers met betrekking tot de inrichtingen, bedoeld in het eerste lid;
   b. de voor de uitvoering van het eerste lid naar het oordeel van gedeputeerde staten benodigde financiële middelen.

B

Artikel 6.44a komt te luiden:

Artikel 6.44a

Op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstippen vervallen:
a. artikel 1.2a;
b. artikel 1.2b.

ARTIKEL II

Het Besluit omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 3.3a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.3b Inrichtingen in bepaalde gemeenten

1. Dit artikel is van toepassing op de inrichtingen die geheel of in hoofdzaak zijn of zullen zijn

gelegen in de in bijlage IIA aangewezen gemeenten.

2. Gedeputeerde staten van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, zijn bevoegd te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op activiteiten met betrekking tot een inrichting type B of een inrichting type C als bedoeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, voor zover voor die activiteiten op grond van artikel 2.2a een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de wet, is vereist.

3. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat gedeputeerde staten onmiddellijk beschikken over:
   a. de bij de gemeente aanwezige schriftelijke en elektronische dossiers met betrekking tot de inrichtingen, bedoeld in het tweede lid;
   b. de voor de uitvoering van het tweede lid naar het oordeel van gedeputeerde staten benodigde financiële middelen.

4. Dit artikel is niet van toepassing in gevallen waarin een besluit geldt van Onze Minister tot opschorting van de werking van de aanwijzing in bijlage IIA.

5. Een besluit als bedoeld in het vierde lid geldt voor een door Onze Minister te bepalen tijdvak van ten hoogste zes maanden. Het besluit kan niet worden verlengd of ten aanzien van dezelfde gemeente opnieuw worden genomen. Het besluit wordt geplaatst in de Staatscourant.

B

Na artikel 6.7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6.7a Inrichtingen in bepaalde gemeenten

1. Dit artikel is van toepassing op de inrichtingen die geheel of in hoofdzaak zijn of zullen zijn gelegen in de in bijlage IIA aangewezen gemeenten.

2. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet, waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd zijn te beslissen, wordt de omgevingsvergunning niet verleend dan nadat gedeputeerde staten van de provincie waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, hebben verklaard dat zij daartegen geen bedenkingen hebben.

3. De verklaring kan slechts worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu.

4. In gevallen als bedoeld in het tweede lid hebben gedeputeerde staten mede tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving, bedoeld in artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de wet.

5. Het bepaalde in artikel 3.3b, derde, vierde en vijfde lid, is van toepassing.

C

Artikel 8.1, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen c en d worden verletterd tot onderdelen d en e en de onderdelen e (oud) en f tot onderdelen g en h.

2. Na onderdeel b wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

   c. artikel 3.3b,

3. Na onderdeel e (nieuw) wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

   f. artikel 6.7a,

4. Na onderdeel h wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

   i. bijlage IIA.



D

Na bijlage II wordt een bijlage ingevoegd, luidende:

Bijlage IIA Behorende bij de artikelen 3.3b en 6.7a

Aanwijzing van gemeenten ingevolge de artikelen 3.3b, eerste lid, en 6.7a, eerste lid <voorlopige lijst>

– Ooststellingwerf[1]
– Weststellingwerf[1]
– Opsterland[1]
– Houten[1]
– Noordwijkerhout[1]
– Katwijk[1]
– Grootegast[1]
– Ten Boer[1]
– Beemster[1]
– Purmerend[1]
– Voorschoten[2]

Noot [1] Gemeenten die volgens provinciale opgave van 31 januari 2013 niet voornemens zijn zich aan te sluiten bij de regionale uitvoeringsdienst die in de regio wordt gevormd of die niet het volledige basistakenpakket onderbrengen bij een regionale uitvoeringsdienst.
Noot [2] Gemeenten die volgens provinciale opgave van 31 januari 2013 in principe wel bereid zijn om zich aan te sluiten bij een regionale uitvoeringsdienst, maar waar nog geen overeenstemming is over de voorwaarden voor aansluiting of waar om andere redenen nog geen zekerheid is over aansluiting bij de eigen regionale uitvoeringsdienst.

ARTIKEL III

Dit besluit is vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van toepassing op alle besluiten die een gemeente niet voor dat tijdstip genomen heeft.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

JE MAINTIENDRAI

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in een juridische interventie ter uitvoering van de afspraken die het IPO, de VNG en het Rijk hebben gemaakt in de zogenaamde package deal van 16 juni 2009[1] over samenwerking in regionale uitvoeringsdiensten op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor wat betreft het omgevingsrecht. De interventie heeft betrekking op die gemeenten die zich (nog) niet hebben aangesloten bij een regionale uitvoeringsdienst (hierna: RUD) of niet de taken zoals die zijn overeengekomen in de package deal (het zogenaamde basistakenpakket) vóór de daarvoor afgesproken datum aan een RUD hebben overgedragen. Doel van deze interventie is dat de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor wat betreft de taken uit het basistakenpakket op een zodanig schaalniveau plaatsvindt dat ook in gemeenten die zich niet aansluiten bij een RUD, de kwaliteit van de uitvoering van die taken structureel gewaarborgd is.

Het besluit ziet op een gehele of gedeeltelijke overdracht van bevoegdheden en de bijbehorende financiële middelen ten aanzien van milieu-aspecten van inrichtingen die geheel of in hoofdzaak zijn of zullen zijn gelegen in de hiervoor bedoelde gemeenten. Zoals hierna nader wordt toegelicht, acht het kabinet de kwaliteit van de uitvoering van de betreffende taken zonder volledige deelname aan een RUD niet structureel gewaarborgd. De bevoegdheden die het betreft komen waar mogelijk overeen met de taken die worden genoemd in het basistakenpakket, taken op milieugebied waarvan is vastgesteld dat deze bovenlokaal toezicht en handhaving vergen. Om onnodig gedetailleerde regelgeving te vermijden en een praktisch werkbare situatie voor de praktijk te behouden, is er echter voor gekozen om – in afwijking van het basistakenpakket – de volledige bevoegdheid ten aanzien van inrichtingen met enige tot een grote milieurelevantie tijdelijk aan gedeputeerde staten over te dragen. Gedeputeerde staten zijn na deze overdracht in staat om de desbetreffende taken alsnog onder te brengen in de RUD die werkzaam is in het betreffende gebied. Op deze manier wordt bereikt dat het proces van totstandkoming van RUD's wordt voltooid, ook in de regio's waar nog niet alle gemeenten volledig bij een RUD zijn aangesloten, en dat een landsdekkend netwerk van RUD's tot stand komt.

Concreet heeft dit besluit in hoofdlijnen tot gevolg dat in de aangegeven gemeenten:

- Burgemeester en wethouders in gevallen dat de aanvraag om een omgevingsvergunning (mede) betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) de vergunning slechts kunnen verlenen als gedeputeerde staten voor die inrichting een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) hebben afgegeven;
- Gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn ten aanzien van de melding op grond van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit);
- Gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM) als bedoeld in artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor);
- Gedeputeerde staten in deze gevallen tevens tot (bestuurlijke) handhaving bevoegd zijn.

Dit geheel betekent overigens dat in de desbetreffende gemeenten in verreweg het grootste deel van de gevallen de bevoegdheden op het terrein van bouwen en wonen bij burgemeester en wethouders blijven berusten.

2. Aanleiding en achtergrond

De noodzaak tot het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht is veelvuldig aangetoond. Zowel naar aanleiding van calamiteiten zoals de vuurwerkramp in Enschede en de brand bij Chemie-Pack, als in diverse rapportages is geconstateerd dat sprake is van structurele en deels institutionele knelpunten bij de uitvoering van het omgevingsrecht die dringend om een oplossing vragen[2]. In een onderzoek naar het stelsel van handhaving van en toezicht op het omgevingsrecht heeft de commissie Mans geconstateerd dat het centrale probleem dat aan een effectieve en efficiënte handhaving in de weg staat, gelegen is in fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. Meer in het bijzonder signaleerde de commissie Mans de volgende problemen:

– de verdeling van de handhavingstaak over meer dan 500 verschillende instanties maakt het onmogelijk om een kritische massa te organiseren voor de vereiste menskracht en deskundigheid;

[1] Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.
[2] Zie Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215.

– de fragmentatie leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven;
– de fragmentatie maakt het moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten;
– de fragmentatie en de gebrekkige informatiehuishouding en -uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit[3].

Al in het rapport van de commissie Oosting over Interbestuurlijk Toezicht[4] wordt opgemerkt dat bij tekortschietende kwaliteit van uitvoering en handhaving de oplossing moet worden gezocht in samenwerking, zo nodig verplicht, of uiteindelijk opschaling van de taaktoedeling. Het rapport-Mans trekt dezelfde conclusie voor wat betreft de uitvoering van het omgevingsrecht. Samenwerking op regionale schaal, zo stelt de Commissie Mans, is noodzakelijk om de grote problemen rond uitvoering en handhaving van de omgevingsregelgeving op te lossen. Naar aanleiding van het rapport Mans heeft het kabinet zich in 2008 uitgesproken voor professionalisering van de uitvoeringspraktijk onder andere door de onderbrenging van complexe taken en taken met een bovenlokale dimensie in uitvoeringsdiensten in de vorm van shared-services-organisaties op het niveau van de veiligheidsregio[5]. Dit kabinetsstandpunt heeft in juni 2009 geleid tot de package deal tussen het IPO, de VNG en het Rijk waarin onder meer is afgesproken dat gemeenten en provincies samen RUD's oprichten en deze belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. Het basistakenpakket betreft gemeentelijke milieutaken met een bovenlokale dimensie en milieutaken die complex zijn, alsmede provinciale taken op het gebied van het omgevingsrecht. Door de uitvoering van deze taken onder te brengen bij een RUD kunnen de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het omgevingsrecht als hierboven geschetst worden aangepakt.[6]

Bij de uitvoering van de afspraken uit de package deal is, in lijn met de motie Huijbregts-Schiedon[7] van 23 maart 2010, gekozen voor een bottom-up proces. De motie geeft aan dat er voor de problemen met de uitvoering van de vergunningverlening, het milieutoezicht en de milieuhandhaving een oplossing moet worden gevonden, maar dat het primaat daarvoor bij de gemeenten in samenwerking met de provincies moet liggen. Vormgeving en realisatie van de RUD's moeten volgens de motie niet bij wet worden opgelegd.

Het kabinet is, in lijn met de motie Boelhouwer van 22 april 2010[8], van mening dat de vorming van RUD's, onder de randvoorwaarde van maximale ruimte voor het bottom up-proces zoals bepleit in de motie Huijbregts-Schiedon, niet zonder een duidelijk perspectief van afronding kan blijven. De motie-Boelhouwer roept de regering op om erop toe te zien dat er een structurele oplossing komt voor de problemen in de uitvoering waarbij de kwaliteit van de uitvoering wordt geborgd en dat met de koepels een route wordt afgesproken om tot een robuuste structuur van RUD's in de regio en gemeenten te komen. De motie overweegt daarbij dat het ontbreken van een wettelijke plicht niet tot vrijblijvendheid kan leiden en dat wanneer het bottom-up proces niet leidt tot een structurele oplossing van problemen, een wettelijke verplichting moet worden heroverwogen.

Het kabinet heeft daarom in een stappenplan[9] een aantal mijlpalen genoemd voor de vorming van de RUD's. Het Rijk heeft aangegeven uiterlijk op 30 juni 2011 de balans van het regionaal maatwerk op te maken en per provincie te besluiten over de noodzaak van een op de provinciale situatie afgestemde interventie, na overleg met het IPO, de VNG en de betrokken provincie. Ik heb de provincies hierover, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, per brief van 21 februari 2011 bericht. Daarin is aangegeven dat het Rijk eind juni 2011 ervan overtuigd wil zijn dat met de RUD-vorming in de provincies een adequaat antwoord wordt geboden op de problemen met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ik heb daarbij tevens aangegeven dat, mocht die overtuiging er onvoldoende zijn, het Rijk per provincie zal bezien of en op welke wijze vanuit het Rijk dient te worden geïntervenieerd in de totstandkoming van de RUD's. Daarbij heb ik genoemd dat het kabinet tevens de mogelijkheid tot een wettelijke verplichting in overweging zal nemen.

3. Juridische interventie vorming RUD's

Bij brief van 15 juli 2011[10] is de Tweede Kamer op basis van de rapportages van de provincies

---

[3] Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215.
[4] Zie Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VII, nr. 61, p. 4.
[5] Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.
[6] Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215.
[7] Kamerstukken I 2009/10, 31 953, nr. I.
[8] Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 32.
[9] Bekendgemaakt op www.uitvoeringmetambitie op 17 januari 2011.
[10] Kamerstukken II 2010/11, 31 953 nr. 41.

geïnformeerd over het resultaat van het bottom-up proces dat na de sluiting van de package deal in juni 2009 is gestart. Gebleken is dat de afgelopen twee jaar weliswaar in de meeste provincies grote voortgang is geboekt bij de vorming van en overdracht van taken aan RUD's, maar dat het proces bij sommige gemeenten in aanzienlijke mate achterblijft ten opzichte van de gemaakte afspraken. Er zijn gemeenten die hebben aangegeven niet deel te nemen aan een RUD of die niet de afgesproken taken in het basistakenpakket bij een RUD onderbrengen. Ten aanzien van die gemeenten ben ik er onvoldoende van overtuigd dat een afdoende oplossing wordt geboden voor de gesignaleerde problemen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de milieuregelgeving. Zoals hierboven aangegeven, is het kabinet van mening dat die oplossing primair is gelegen in een opschaling van de uitvoering van de desbetreffende taken door de realisatie van een landsdekkend netwerk van een beperkt aantal robuuste RUD's. Het kabinet hecht er een groot belang aan dat het proces van totstandkoming van dat netwerk nu spoedig wordt voltooid. Zoals hierboven aangegeven is de noodzaak hiervan de afgelopen jaren al veelvuldig bevestigd, ook van de zijde van de VNG. De brand bij Chemie Pack heeft deze noodzaak nog eens nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Deze en andere gebeurtenissen laten zien dat het om zeer ernstige problemen met een grote maatschappelijke impact gaat. Het kabinet acht daarom nu het moment aangebroken om juridisch te interveniëren in de totstandbrenging van het landelijk netwerk van RUD's.

Basis voor een juridische interventie middels het onderhavige besluit bieden verschillende artikelen in de Wabo die het mogelijk maken taken neer te leggen op het daarvoor meest geschikte bestuursniveau. Het betreft onder meer het artikel in de Wabo op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor besluiten op een aanvraag om een omgevingsvergunning (en daarmee ook voor de handhaving) en het artikel op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur een verklaring van geen bedenkingen door een ander bestuursorgaan kan worden voorgeschreven. De complexiteit en de bovenlokale dimensie van de taken die zijn opgenomen in het basistakenpakket maken het noodzakelijk dat deze taken worden uitgevoerd door een instantie die over voldoende expertise beschikt en tenminste regionaal opereert. Deze expertise kan namelijk alleen verworven en in stand gehouden worden bij voldoende 'kritische massa' en vergt daarom opschaling, zoals hierboven uiteen is gezet. Daarbij is gekozen voor een op specifieke gemeenten gerichte (tijdelijke) overdracht van bevoegdheden betreffende het basistakenpakket van gemeenten aan provincies, die op hun beurt de uitvoering van deze taken bij de RUD's kunnen onderbrengen. Deze interventie sluit het beste aan bij de oorzaken van de gesignaleerde problemen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een alternatief voor deze selectieve overdracht van bevoegdheden zou kunnen bestaan uit een generieke verplichting voor alle gemeenten om zich aan te sluiten bij een RUD. Daarvoor is niet gekozen omdat daarmee miskend zou worden dat het bottom-up proces tot dusver overwegend een goed resultaat heeft gehad. Een generieke verplichting zou dus als disproportioneel kunnen worden aangemerkt. De in het onderhavige besluit geregelde interventie is echter specifiek gericht op de nog niet bij een RUD aangesloten gemeenten en op de gemeenten die niet het basistakenpakket aan een RUD hebben overgedragen. Dit zal er toe leiden dat de taken, waarvoor is vastgesteld dat deze complex zijn of van bovenlokaal belang, op regionaal niveau worden uitgevoerd zonder het bottom-up proces in de gebieden waar de ontwikkelingen in lijn zijn met de gemaakte afspraken te doorkruisen.

4. Gevolgen voor betrokkenen

Dit besluit leidt tot een zekere mate van centralisatie doordat voor een aantal gemeenten de bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de milieuregelgeving op het niveau van de provincie komen te liggen of de provincie bij die uitvoering betrokken zal zijn door middel van een vvgb. Voor de betrokken gemeenten betekent dit dat zij niet langer bevoegd zijn tot vergunningverlening en handhaving voor wat betreft milieuaspecten dan wel, in het geval een vvgb is vereist, dat gedeputeerde staten mede tot handhaving bevoegd zijn. De centralisatie van bevoegdheden naar de provincie is echter van tijdelijke aard en betreft alleen de gemeenten die zich nog niet aangesloten hebben bij een RUD dan wel niet het basistakenpakket daaraan hebben overgedragen. De betrokken gemeenten hebben zelf in de hand hoe lang de geldingsduur van deze regeling zal moeten zijn. Als de betrokken gemeente zich alsnog heeft aangesloten bij een RUD en de afgesproken taken in het basistakenpakket aan die RUD heeft overgedragen, zullen de in dit besluit overgehevelde bevoegdheden door middel van een wijziging van bijlage IIA bij het Bor weer aan de desbetreffende gemeente toekomen. Omdat zo'n wijziging tijd kost en het wenselijk wordt geacht de aanwijzing van een gemeente die zich alsnog volledig heeft aangesloten bij een RUD op zo kort mogelijke termijn ongedaan te kunnen maken, is voorzien in een bevoegdheid voor de minister om een opschortingsbesluit te nemen.

De gevolgen van dit besluit voor burgers en bedrijfsleven zijn positief. Zij zijn erbij gebaat dat ook in gemeenten die zich niet hebben aangesloten bij een RUD, de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving voldoende gewaarborgd is. Burgers omdat adequater zal worden opgetreden tegen handelingen met schadelijke gevolgen voor het milieu, bedrijven onder meer omdat concurrentiever-

storing wordt vermeden (level playing field) als de kwaliteit van uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving landelijk op voldoende niveau is. Ook de vergroting van expertise is een wens van het bedrijfsleven: de commissie Mans constateerde al dat het bedrijfsleven zich meer stoort aan tekortschietende deskundigheid van gemeentelijke toezichthouders dan aan de frequentie van controlebezoeken. Van de kant van het bedrijfsleven én de milieubeweging is dan ook in het verleden herhaaldelijk aangedrongen op – desnoods afgedwongen – totstandkoming van RUD's.

Een geringe last kunnen burgers en bedrijven in de betrokken gemeenten ondervinden doordat zij, als zij een aanvraag om een omgevingsvergunning indienen, ermee kunnen worden geconfronteerd dat burgemeester en wethouders van hun gemeente niet het bevoegd gezag zijn. Op burgemeester en wethouders rust in dat geval op grond van artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht de verplichting om de aanvraag naar gedeputeerde staten door te zenden. Niettemin verdient het aanbeveling dat de aanvrager ook zelf vroegtijdig controleert of hij zijn aanvraag bij het juiste adres indient. Deze extra last is slechts van tijdelijke aard, zoals ook hierboven is toegelicht.

Voor provincies en gemeenten heeft dit besluit uiteraard wel gevolgen, waarop hierboven al uitgebreid is ingegaan. Daarnaast heeft dit besluit ook financiële consequenties. Ten behoeve van de uitvoering door een RUD dienen gedeputeerde staten te kunnen beschikken over de financiële middelen voor het uitvoeren van de overgehevelde bevoegdheden. Daarnaast dienen gedeputeerde staten de beschikking te hebben over de dossiers met betrekking tot de inrichtingen waar dit besluit betrekking op heeft. Voor gemeenten die conform de gemaakte afspraken zijn overgegaan tot aansluiting bij een RUD zijn de gevolgen overigens niet wezenlijk anders: deze gemeenten maken afspraken met de betreffende RUD over eventuele overgang van personeel, de betreffende gemeenten betalen de RUD voor de uitvoering van de werkzaamheden en de dossiers betreffende lopende zaken op het gebied van vergunningverlening en handhaving moeten worden overgedragen.

5. Advisering en consultatie

5.1. Inhoud adviezen

Het ontwerpbesluit is conform de afspraken in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen ter consultatie toegezonden aan VNG en IPO. De VNG heeft reacties ingediend bij brieven van 16 december 2011 en 25 januari 2012. De VNG geeft in de brieven aan te hechten aan de afspraken uit de package deal (zie hierboven). Zij acht echter het besluit overbodig, omdat er 'geen enkele gemeente is die helemaal nog geen aansluiting heeft gezocht bij een uitvoeringsdienst'. Daarnaast acht de VNG het besluit een onaanvaardbare inbreuk op de lokale autonomie waarvoor onvoldoende wettelijke grondslag bestaat. De VNG baseert zich hierbij op een extern advies. Het IPO daarentegen hecht groot belang aan het besluit. Het IPO vraag aandacht voor de borging van de continuïteit van het stelsel van RUD's.

5.2. Reactie

Geconstateerd kan worden dat alle partijen een volledige uitvoering van de package deal voorstaan. Dat is verheugend. De verwachting van de VNG dat het besluit overbodig is, vindt echter tot dusver geen grond in de stand van zaken. Zoals aangegeven in de brief van de staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer dd 26 juni 2012[11] is er nog steeds sprake van een beperkt aantal 'witte vlekken'. Het gaat om gemeenten, die hun basistakenpakket niet onderbrengen bij een RUD of gemeenten die dit doen op een wijze die niet past binnen de bestuurlijk vastgestelde kaders.

Met betrekking tot het bezwaar van de VNG dat een deugdelijke wettelijke grondslag ontbreekt voor het besluit, wordt ten eerste benadrukt dat het besluit geen verplichting behelst tot aansluiting bij een RUD. De vraag in hoeverre voor het opleggen van een dergelijke verplichting aan gemeenten een wettelijke grondslag aanwezig is, is voor de totstandkoming van dit besluit in zoverre dan ook niet van belang.

Verder zij erop gewezen dat het besluit – anders dan de reactie van de VNG veronderstelt – niet gebaseerd is op paragraaf 5.2 van de Wabo, maar op de artikelen 2.4, tweede lid, 2.27, eerste lid, 5.2, vierde lid, en 7.3 van de Wabo en op de artikelen 8.40, 8.41 en 21.8 van de Wet milieubeheer. Met betrekking tot de genoemde artikelen van de Wabo is van belang dat een provinciaal belang respectievelijk een bepaalde deskundigheid of verantwoordelijkheid kan maken dat (volledige) toedeling van de taken aan het gemeentelijk niveau niet geëigend is. Het belang van het aansluiten bij een RUD en het overdragen van het basistakenpakket is, zoals eerder vermeld, gelegen in het streven naar regionale uitvoering en bovenlokaal toezicht. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om taken en bevoegdheden ten aanzien van zaken met een bovenlokale dimensie en/of die complex van aard zijn Als aangegeven

[11] Kamerstukken (II), 2001/12, 26 956, nr. 128.

voorziet het besluit in een bevoegdhedenoverdracht voor situaties waarin een gemeente zich niet aansluit bij een RUD of het basistakenpakket niet (geheel) overdraagt. In die situaties wordt (nog) niet voldaan aan bovenvermeld beleid inzake regionale uitvoering en bovenlokaal toezicht. Om die reden en ten behoeve van dit beleid worden de betrokken bevoegdheden, op grond van genoemde bepalingen uit de Wabo, (gedeeltelijk) overgedragen aan gedeputeerde staten. Op het moment dat de betrokken gemeenten het basistakenpakket hebben overgedragen aan een RUD en dus op die manier aan genoemde belangen tegemoet wordt gekomen, zal deze bevoegdheidsoverdracht niet langer noodzakelijk zijn.

Het door IPO genoemd belang van borging van de continuïteit van het stelsel is een belangrijk punt. De als tijdelijk bedoelde regeling in dit besluit is echter niet het geschikte middel om daarin te voorzien. Hiervoor is een wetsvoorstel in voorbereiding dat een wijziging van de Wabo behelst. Met dit wetsvoorstel wordt de uitvoering van de package deal structureel geborgd. Hierin zal de verplichting worden neergelegd om het basistakenpakket op regionaal niveau uit te voeren. Deze verplichting kan dan zo nodig, indien gemeenten hieraan geen uitvoering geven, geëffectueerd worden via interbestuurlijk toezicht (IBT) met gebruikmaking van het instrumentarium uit de Wet revitalisering generiek toezicht. Met het wetsvoorstel zullen de door het IPO in het advies naar voren gebrachte zorgpunten van een passende oplossing worden voorzien.

6. Ingekomen reacties

Een aantal in de bijlage genoemde gemeenten heeft in het kader van de voorhang gereageerd op het ontwerpbesluit. In deze reacties worden verschillende bezwaren daartegen geformuleerd. Kort samengevat hebben deze betrekking op het volgende:

- Het ontwerpbesluit zou, zoals ook door de VNG aangegeven, voldoende grondslag ontberen. Zoals al aangeven in paragraaf 5.2 van deze toelichting bij het besluit, waarnaar kortheidshalve zij verwezen, worden deze bezwaren van de VNG op dit punt niet gedeeld.
- Enkele gemeenten geven aan dat zij, vrij vertaald, hun eigen invulling geven aan het basistakenpakket. Echter, met de package deal is afgesproken dat *ten minste* de taken uit het basistakenpakket aan de RUD moeten worden overgedragen. Maatwerk is in die zin mogelijk, dat het gemeenten vrij staat *meer* taken over te dragen aan de RUD. Daar kunnen goede redenen zijn, bijvoorbeeld omdat dit grotere efficiencywinst en meer kostenbesparing oplevert. Echter, het niet *in elk geval ten minste overdragen van alle* taken uit het basistakenpakket is in strijd met de package deal en de nadien gemaakte bestuurlijke afspraken. Deze strijdigheid wordt niet weggenomen of gecompenseerd door het overdragen van taken die niet tot het basistakenpakket behoren.
- Over de interpretatie van de lijst van het basistakenpakket zou nog discussie bestaan. Zo dit al een argument is om af te zien van het onderbrengen van taken bij de RUD, dan raakt dit slechts een beperkt deel van het basistakenpakket. Voor het overgrote deel van de activiteiten die onder het basistakenpakket vallen, is er geen sprake van onduidelijkheid. Eventueel nog bestaande onduidelijkheid zal zo veel mogelijk worden wegenomen door publicatie van een veelgestelde vragen document op de website www.uitvoeringmetambitie.nl.
- Het voorgenomen besluit zou in strijd met door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen moties betreffende het bottom up-proces. Echter, de amvb staat niet haaks op het bottom up-proces, maar vormt het helaas noodzakelijk gebleken sluitstuk hiervan. Inmiddels is de tijd gekomen voor spoedige voltooiing van het bottom up-proces. Hoewel er heel veel resultaat is geboekt met het bottom up proces, lijkt het er op dit moment op dat vorming van een volledig landelijk dekkend netwerk van RUD's waaraan gemeenten ten minste alle taken uit het basistakenpakket hebben overgedragen, zonder wettelijk ingrijpen niet tot stand komt. Mocht het bottom up-proces toch nog volledig het gewenste resultaat opleveren, dan zal het besluit niet in werking zal hoeven te treden.
- Ook zonder het gehele basistakenpakket over te dragen, zo stellen enkele gemeenten, zijn zij in staat aan de kwaliteitscriteria te voldoen. Hierover zij ten eerste opgemerkt dat er gerede aanleiding is om aan deze stelling te twijfelen. Verder is de reden voor bundeling niet alleen kwaliteit, maar ook effectieve samenwerking met Openbaar Ministerie en politie. Wanneer niet alle gemeenten het basistakenpakket volledig overdragen aan de RUD in hun regio, kan de directeur van de RUD geen afspraken maken met het OM en de politie voor gemeenten die niet (volledig) participeren in de RUD.
- Bezwaar wordt gemaakt tegen verplichte deelname aan een gemeenschappelijke regeling onder meer om financiële en organisatorische redenen. Zoals eerder aangegeven is de organisatievorm van een WGR-regio uitgangspunt, maar hiervan kan onder voorwaarden worden afgeweken. Aan deze voorwaarden (m.n. instemming van alle overige partijen in het betrokken gebied) is in de gevallen waar het hier om gaat geen sprake.

Geconcludeerd kan worden dat de ingekomen reacties geen aanleiding geven tot aanpassing van het voorgenomen Besluit dan wel tot schrapping van de betrokken gemeenten van de lijst in de bijlage bij de amvb.



II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A en B

Artikelen 1.2b en 6.44a van het Activiteitenbesluit

Voor inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen, zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting is gelegen in de regel het bevoegd gezag. Artikel 1.2b, eerste lid, voorziet er, in combinatie met bijlage IIA bij het Bor, in dat het bevoegd gezag waar het gaat om inrichtingen met een invloed op het milieu, voor een aantal specifieke gemeenten tijdelijk wordt overgedragen aan gedeputeerde staten. Deze overdracht van het bevoegd gezag geldt alleen voor inrichtingen die geheel of in hoofdzaak zijn gelegen in de gemeenten die zijn aangewezen in bijlage IIA bij het Bor. Dit betreft de gemeenten waarvoor geldt dat de afspraak over het op regionaal niveau uitvoeren van het basistakenpakket door aansluiting bij een RUD niet is uitgevoerd. In het algemeen deel van de toelichting is hierop reeds nader ingegaan. Op basis van de voortgang in de deelname van de desbetreffende gemeenten in de RUD's zal deze bijlage periodiek worden aangepast.

Artikel 1.2b, eerste lid, regelt dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor alle type B en C inrichtingen als bedoeld in het Activiteitenbesluit, met uitzondering van defensie-inrichtingen. Op grond van artikel 1.10, in samenhang met artikel 1.2b, eerste lid, van het Activiteitenbesluit dient de melding ingevolge het Activiteitenbesluit voortaan aan gedeputeerde staten te worden gedaan. Daarmee zijn gedeputeerde staten op grond van artikel 18.2 van de Wet milieubeheer het bevoegd gezag voor de handhaving ten aanzien van de betreffende inrichtingen. Indien het op grond van het Activiteitenbesluit mogelijk is om maatwerkvoorschriften op te stellen, zijn ook hiervoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag. Grondslag hiervoor vormt artikel 8.41 Wm, waarin is bepaald dat bij amvb het bestuursorgaan wordt aangegeven waaraan de melding wordt verricht.

Ten opzichte van de afspraken in het basistakenpakket gaat het hier om een groter aantal activiteiten ten aanzien waarvan taken worden overgedragen, namelijk de volledige bevoegdheid ten aanzien van alle type B en C inrichtingen als bedoeld in het Activiteitenbesluit. De reden voor de overdracht van een groter aantal taken dan het basistakenpakket is dat het tot uiterst gedetailleerde regelgeving zou leiden om de activiteiten die in het basistakenpakket zijn opgenomen, na uitvoerige en gedetailleerde onderhandelingen tussen de VNG, het IPO en het Rijk, wetstechnisch precies te relateren aan het overdragen van het bevoegd gezag. Voor als tijdelijk bedoelde regelgeving is die mate van detaillering onwenselijk. Overigens is een aantal andere taken uit het basistakenpakket niet betrokken in de overdracht van het bevoegd gezag, zoals het milieutoezicht buiten inrichtingen (bijvoorbeeld op sloopwerkzaamheden).

Na de overdracht van bevoegdheden kunnen gedeputeerde staten conform de in de package deal gemaakte afspraken de daarbij behorende uitvoerende taken alsnog onderbrengen in een RUD. De overdracht van bevoegdheden betekent echter wel dat gedeputeerde staten de eindverantwoordelijkheid zullen dragen voor de uitvoering van de betreffende taken door de regionale dienst. De overdracht van bevoegdheden is tijdelijk; bijlage IIA bij het Bor zal periodiek worden herzien en op het moment dat alle gemeenten zijn aangesloten bij een RUD en het basistakenpakket daaraan hebben overgedragen, zal artikel 1.2b komen te vervallen. Dat gebeurt door gebruik te maken van de bevoegdheid in artikel 6.44a, onder b, van het Activiteitenbesluit.

Teneinde de hierboven bedoelde taken te kunnen uitvoeren, dienen gedeputeerde staten te kunnen beschikken over de bij de gemeente aanwezige relevante dossiers en over de benodigde financiële middelen. Artikel 1.2b, tweede lid, voorziet in regeling hiervan. De omvang van de benodigde middelen kan eenvoudig worden afgeleid uit de afspraken die de wel aangesloten gemeenten met de RUD hebben gemaakt over de uitvoering van het basistakenpakket.

Artikel II

Onderdeel A

Artikel 3.3b van het Bor

Artikel 3.3b regelt de overdracht van bevoegdheden voor activiteiten waarvoor op grond van artikel 2.2a van het Bor een omgevingsvergunning is vereist als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo (omgevingsvergunning beperkte milieutoets). Het artikel is alleen van toepassing op de inrichtingen die geheel of in hoofdzaak zijn gelegen in de in bijlage IIA bij het Bor aangewezen gemeenten. Dit betreft de gemeenten waarvoor geldt dat de afspraak over het op regionaal niveau

beleggen van het basistakenpakket niet is uitgevoerd. Zoals reeds uiteengezet in het algemeen deel van de toelichting is de kwaliteit van de uitvoering van milieutaken door die gemeenten onvoldoende gewaarborgd, zodat het noodzakelijk is bevonden om de bevoegdheid van burgemeester en wethouders ten aanzien van milieu-aspecten voor inrichtingen – op een wijze die en voor zover dat praktisch mogelijk is – over te dragen aan gedeputeerde staten. Voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.2a van het Bor is ervoor gekozen om de bevoegdheid van burgemeester en wethouders volledig over te dragen en niet een deelbevoegdheid van gedeputeerde staten in te voeren in de vorm van een vvgb. Het invoeren van een vvgb voor de hier bedoelde activiteiten zou ertoe leiden dat op de voorbereiding van de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo op grond van artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zou zijn. Daarmee zou de beperkte omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo – waarmee een activiteit met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit wordt gebracht – het belangrijke voordeel van een korte beslisprocedure verliezen. Omdat in dat geval aan de omgevingsvergunning beperkte milieutoets nog maar weinig betekenis zou toekomen, is besloten om de gehele bevoegdheid van burgemeester en wethouders voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.2a van het Bor aan gedeputeerde staten over te dragen. Voor zover binnen een inrichting, die geheel of in hoofdzaak is gelegen in een in bijlage IIA bij het Bor aangewezen gemeente, een activiteit als bedoeld in artikel 2.2a van het Bor plaatsvindt, zullen daarmee niet burgemeester en wethouders maar gedeputeerde staten bevoegd zijn om op de aanvraag om de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo te beslissen. In dat geval zijn gedeputeerde staten ook het bevoegd gezag voor andere activiteiten die betrekking hebben op datzelfde project, zoals bijvoorbeeld het bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo.

De overdracht van bevoegdheden ten aanzien van activiteiten die zijn aangewezen in artikel 2.2a van het Bor aan gedeputeerde staten is van tijdelijke aard. De bijlage met de lijst van aangewezen gemeenten kan worden ingekrompen en uiteindelijk kan de bevoegdheid om een lijst met gemeenten vast te stellen met de daaraan verbonden gevolgen komen te vervallen door een koninklijk besluit op grond van artikel 8.1, tweede lid, van het Bor.

Teneinde de hierboven bedoelde taken te kunnen uitvoeren, dienen gedeputeerde staten te kunnen beschikken over de bij de gemeente aanwezige relevante dossiers en over de benodigde financiële middelen. Artikel 3.3b, derde lid, voorziet in regeling hiervan.

Artikel 3.3b, vierde lid, van het Bor regelt dat de minister ten aanzien van gemeenten die zich alsnog aansluiten bij een RUD en het volledige basistakenpakket aan die RUD hebben overgedragen een opschortingsbesluit kan nemen. Daardoor kan worden geregeld dat de volledige aansluiting bij een RUD voor de betrokken gemeente op zo kort mogelijke termijn ertoe leidt dat artikel 3.3b van het Bor niet langer van toepassing is op deze gemeente. In de ten hoogste zes maanden dat het opschortingsbesluit geldt, kan bijlage IIA bij het Bor worden aangepast om een en ander definitief te regelen.

Onderdelen B en C

Artikelen 6.7a en 8.1, tweede lid, van het Bor

Voor die gemeenten die niet deelnemen aan een RUD of die niet de taken uit het basistakenpakket aan een RUD hebben overgedragen, introduceert artikel 6.7a de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om een vvgb te verlenen met betrekking tot alle inrichtingen waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd zijn om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. De grondslag voor dit artikel is gelegen in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo, dat de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin voor het verlenen van een omgevingsvergunning een afzonderlijke toestemming van een bestuursorgaan wenselijk is, gezien de bijzondere deskundigheid of verantwoordelijkheid die dat orgaan voor een activiteit heeft. Voor de desbetreffende inrichtingen beschikken gedeputeerde staten hiermee over een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. Op grond van het vierde lid hebben gedeputeerde staten mede een handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van die inrichtingen. Gedeputeerde staten kunnen de uitvoering van de taken die zij op grond van dit artikel krijgen, evenals de andere taken die het onderhavige besluit aan hen toebedeelt, alsnog onderbrengen bij de RUD.

De bevoegdheid om een vvgb te verlenen, komt te vervallen op het moment dat een gemeente zich, volgens de afspraken in de package deal, alsnog aansluit bij de RUD en de afgesproken basistaken bij die RUD onderbrengt. Op grond van het vijfde lid van artikel 6.7a, in samenhang met artikel 3.3b, vierde lid, kan de minister in dat geval een besluit nemen dat de werking van dit artikel voor ten hoogste zes maanden opschort. Die termijn biedt de gelegenheid om bijlage IIA bij het Bor aan te passen. Wanneer landsdekkend een robuuste uitvoeringsstructuur is gerealiseerd, kan artikel 6.7a



komen te vervallen. Op grond van artikel 8.1, tweede lid, kan dit tijdstip bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

Onderdeel D

Onderdeel D voegt een bijlage IIA toe aan het Bor. In deze bijlage worden de gemeenten aangewezen die zich niet hebben aangesloten bij een RUD of de afgesproken basistaken nog niet bij die RUD hebben ondergebracht. De artikelen 1.2b van het Activiteitenbesluit en 3.3b en 6.7a van het Bor zijn alleen van toepassing op de inrichtingen die geheel of in hoofdzaak zijn of zullen zijn gelegen in de gemeenten die in bijlage IIA zijn aangewezen. Op basis van de voortgang in de realisatie van de RUD's zal de bijlage worden herzien. In de toelichting op de genoemde artikelen is daar al nader op in gegaan.

Artikel III

Op grond van artikel III zijn de bepalingen van het onderhavige besluit op het moment van inwerkingtreding van toepassing op alle besluiten die de gemeente niet voor dat tijdstip genomen heeft. Dat wil zeggen dat bij een wisseling van het bevoegd gezag ook eventuele lopende zaken niet langer door de gemeente maar door gedeputeerde staten zullen worden afgedaan.

Artikel IV

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Bij het bepalen van het tijdstip zal rekening worden gehouden met het systeem van vaste verandermomenten voor regelgeving.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,